

Hilft der ELER beim Klimaschutz in der Landwirtschaft?

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) spielt eine zentrale Rolle im Bemühen der EU, die Emission von Treibhausgasen aus der Landwirtschaft zu senken. Aber wirken diese Maßnahmen überhaupt?

[VON ANDREA PUF AHL, STEFAN SCHWARZE UND WOLFGANG ROG GENDORF]

Der Anteil der Landwirtschaft an den deutschen Treibhausgas-Emissionen betrug im Jahr 2019 gut zwölf Prozent. Diese stammen aus der Tierhaltung, aus der landwirtschaftlichen Nutzung und der Düngung von Böden. Derartige Emissionen sind seit 2010 leicht gesunken. Allerdings reicht der aktuelle Minderungspfad nicht, um das gesetzte Ziel zu erreichen, im Jahr 2030 maximal 56 Millionen Tonnen Kohlenstoff-äquivalente zu emittieren.

In Zukunft sind somit verstärkte Bemühungen zur Reduktion der Emissionen nötig. Dabei spielt die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit dem ELER eine zentrale Rolle. Bereits in den ELER-Programmen 2014 bis 2020 wurden in einigen Bundesländern Maßnahmen zum Klimaschutz gefördert. Die Neujustierung der GAP bietet Anlass, Bilanz zu ziehen, ob und inwieweit die bisherige Förderung zu einer Reduktion von Treibhausgasen beigetragen hat. Die dargestellten Ergebnisse basieren auf den Evaluationen der ELER-Programme von Schleswig-Holstein, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen sowie Hessen und decken den Umsetzungszeitraum 2015 bis 2018 ab.

Maßnahmen mit Klimaschutzwirkungen

Die Klimaschutzwirkungen der untersuchten ELER-Programme entstehen fast ausschließlich durch Maßnahmen, die kein explizites Klimaziel haben. Wirksam waren der Ökologische Landbau und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, kurz AUKM (Abbildung 1). Vor allem in Nordrhein-Westfalen wurden nachhaltige klimarelevante Investitionen gefördert, um Emissionen bei der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern zu mindern. Auch spezifische Beratungsangebote zur Verbesserung der Stickstoffeffizienz hatten Klimaschutzwirkungen.

Dieser Beitrag betrachtet ausschließlich die Wirkung von ELER-Maßnahmen im Sektor Landwirtschaft. Nicht berücksichtigt werden beispielsweise Forstmaßnahmen und Vorhaben des investiven Naturschutzes zur Moor-

renaturierung, deren Wirkungen dem Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zuzuordnen sind. Ebenso aus der Betrachtung fallen dem ELER ähnlich ausgestaltete Maßnahmen, die ausschließlich durch die Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) und weitere Bundes- und Länderprogramme finanziert werden. Dies betrifft viele AUKM in Hessen sowie Investitionen in das Wirtschaftsdüngermanagement in verschiedenen Bundesländern.

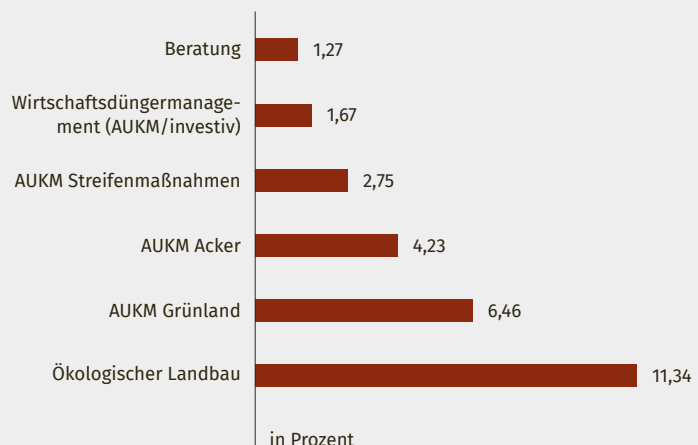
Mitteleinsatz und Wirkung

Im Zeitraum 2015 bis 2018 gaben die fünf Bundesländer 28 Prozent der ELER-Fördermittel, das entspricht rund 551 Millionen Euro, für Maßnahmen mit Klimaschutzwirkungen in der Landwirtschaft aus (Abbildung 1). Die meisten Mittel entfielen auf den Ökolandbau und inputreduzierende AUKM.

Mit 33 Millionen Euro oder 1,7 Prozent der Ausgaben wurden Investitionen oder AUKM zum verbesserten Wirtschaftsdüngermanagement gefördert. Auf Beratungsangebote mit Klimaschutzwirkungen entfielen knapp 1,3 Prozent der Mittel.

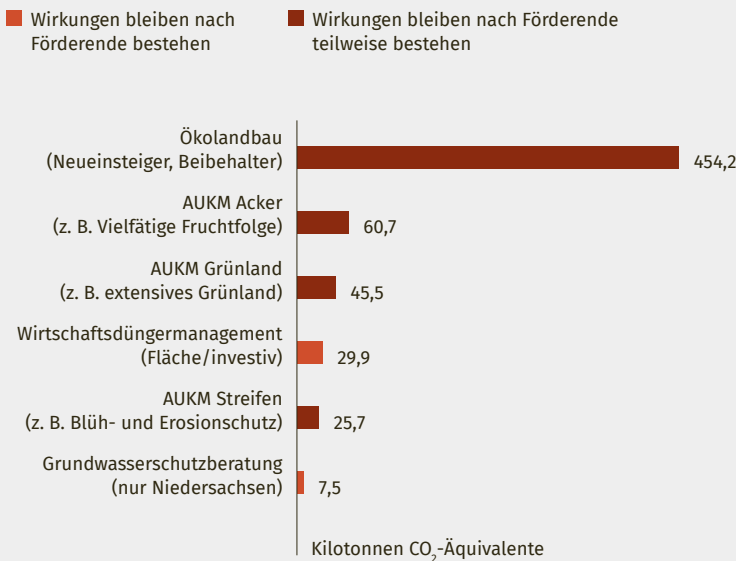
Ohne diese ELER-Maßnahmen wären die Treibhausgas-Emissionen der Landwirtschaft von 2015 bis 2018 um etwa 1,7 Prozent höher ausgefallen. Dies entspricht 0,14 Prozent der Gesamtemissionen der fünf Länder in diesem Zeitraum. Über 70 Prozent der Klimaschutzwirkungen entstanden auf Flächen, die bereits seit Jahren als Ökolandbau und über AUKM gefördert wurden. Etwa 30 Prozent der Emissionsminderungen wurden durch zusätzliche Maßnahmen erzielt, beispielsweise durch die Ausweitung des Ökolandbaus und die Abdeckung von Güllelagern.

Abb. 1
Anteil der Finanzmittel für klimarelevante Maßnahmen an den Gesamtausgaben der untersuchten ELER-Programme im Zeitraum 2015-2018



Quelle: Wirkungen der Maßnahmen (Analyse des TI), Monitoringdaten 2015-2018 der Länder

Abb. 2
Reduzierte Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft durch die ELER-Förderung 2015-2018 im Vergleich zur Situation ohne Förderung (Referenz 2013/2015)



Quelle: Berechnungen TI



„Die meisten Klimagase wurden rechnerisch durch den Ökolandbau und durch AUKM vermieden.“

Die meisten Klimagase wurden rechnerisch durch den Ökolandbau und durch AUKM vermieden (Abbildung 2): durch den Verzicht auf mineralische Stickstoffdünger, die Verbesserung der Stickstoffeffizienz, reduzierte Viehbesatzdichten sowie durch Humusaufbau in landwirtschaftlichen Böden. Über 90 Prozent der reduzierten Emissionen gehen auf diese inputreduzierenden Maßnahmen zurück. Die Berechnungen wurden mit Bezug auf die Fläche durchgeführt. Würde man die mit der Bewirtschaftungsform einhergehenden geringeren Erträge berücksichtigen und die Emissionen auf Produkteinheiten beziehen, ergäben sich meist deutlich geringere Emissionsreduzierungen.

Die Klimawirkungen der AUKM kann man für die fünfjährige ELER-Förderperiode als gesichert einkalkulieren. Über den Förderzeit-

raum hinausgehende Emissionsminderungen wurden durch ein verbessertes Wirtschaftsdüngermanagement erreicht. Dauerhaft positiv wirken vermutlich auch Beratungsangebote zum Nährstoffmanagement.

Fazit

Die Klimaschutzwirkungen der untersuchten ELER-Programme entstehen fast ausschließlich durch Maßnahmen, die kein explizites Klimaziel haben. Die bisherigen Klimaschutzwirkungen sind eher Nebenwirkungen von Maßnahmen, die, wie der Ökolandbau, zu meist aus Gründen des Biodiversitäts-, Boden- und Gewässerschutzes gefördert werden. Bezogen auf die Emissionen der Landwirtschaft und das zu erreichende Reduktionsziel sind die Wirkungen der untersuchten ELER-Programme gering. Durch eine höhere Teilnahme an den vorhandenen, über-

wiegend schwach wirksamen Maßnahmen ließe sich dennoch eine weitere Reduktion der Emissionen erreichen.

Um den Klimaschutzbeitrag der GAP für die Landwirtschaft spürbar zu erhöhen, muss das Ziel durch spezifisch auf den Klimaschutz ausgerichtete, wirksame Maßnahmen untermauert werden. Eine Chance dazu bietet die grüne Architektur des GAP-Strategieplanes 2023-2027. Weil Maßnahmen mit geringeren Effekten auf Natur und Umwelt nun über die sogenannten Ökoregelungen der ersten Säule finanziert werden, stehen in der zweiten Säule mehr Mittel für hochwirksame Maßnahmen zur Verfügung. Wirksame Maßnahmen für den Klimaschutz in der Landwirtschaft sollten den Schutz der Kohlenstoffvorräte in organischen Böden stärker in den Fokus nehmen. Entsprechende Förderangebote gab es in den untersuchten ELER-Programmen kaum. Wirksam sind auch Investitions- und Beratungsangebote mit Zielrichtung Klimaschutz und Nährstoffmanagement: Die Evaluation zeigt, dass sie Treibhausgas-Emissionen dauerhaft reduzieren können.

Aussagen zur Wirksamkeit sind für Maßnahmen ohne ELER-Förderung nicht möglich. Daher stellen die präsentierten Klimawirkungen der ELER-Programme nur einen Ausschnitt der Klimawirkungen aller umgesetzten Förderprogramme dar. Der koordinierte Einsatz aller Fördermaßnahmen und ihre evidenzbasierte Erfolgskontrolle bleibt deshalb eine Herausforderung für die Zukunft.

Unsere Auswertungen legen den Schluss nahe, dass den allein auf Freiwilligkeit setzenden Instrumenten des ELER Grenzen gesetzt sind. Zur Erreichung der Klimaschutzziele in der Landwirtschaft sind langfristig angelegte Transformationskonzepte notwendig, die den Einsatz verschiedener klimaschutzpolitischer Instrumente wie dem Ordnungsrecht und Steuern erfordern. ■

SERVICE:

Berichte zur Evaluation der ELER-Programme 2014 bis 2020 der genannten Bundesländer:
www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung/



KONTAKT:

Andrea Pufahl
 Thünen-Institut für Lebensverhältnisse
 in ländlichen Räumen
andrea.pufahl@thuenen.de
www.thuenen.de
www.eler-evaluierung.de